

Voorstel Gemeenteraad F

Onderwerp	Verordening kwaliteit leefomgeving		
Portefeuillehouder	Jurgen van Houdt agendaletter (F)		
Organisatieonderdeel	Cluster Omgeving & Recht	Aangeboden aan Raad	14 december 2020
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2000093461

Wij stellen u voor te besluiten om:

- de Verordening kwaliteit leefomgeving vast te stellen en de daarbij behorende bijlagen 1.2, 2.10, 8.1, 10.1 en 14.2 (betreft de bevoegdheid van de raad);
- de navolgende verordeningen respectievelijk artikelen in te trekken gelijktijdig met het in werking treden van de Verordening kwaliteit leefomgeving:
 - de Marktverordening 2016
 - de Monumentenverordening 2010
 - de Havenbeheerverordening 2021
 - de Afvalstoffenverordening 2017
 - de navolgende artikelen van de Algemene Plaatselijke Verordening: artikelen 2.10, 2.11 tot met 2.12.2, 2.28, 2.53, 2.57, 2.58, 2.60 en 2.61, 2.71 tot en met 2.73, 2.78 tot en met 2.83, 4.1 tot en met 4.6b, 4.9, 4.10 tot en met 4.11.6, 4.13, 4.15 en 4.16, 4.17 en 4.18, 5.1 tot en met 5.12, 5.18, 5.32, 5.33 en 5.34
- artikelen 6.1 (strafbaarstelling) en 6.1a (bestuurlijke boete) van de Algemene Plaatselijke Verordening aan te passen op basis van de onder punt 2 sub e genoemde in te trekken artikelen.

Publieksvriendelijke samenvatting

Wij stellen voor de volgende vier verordeningen in een Verordening kwaliteit leefomgeving Enschede te bundelen alsmede een groot aantal regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en voor de leesbaarheid een geheel nieuwe verordening integraal vast te stellen. Het gaat dan naast de APV om de Afvalstoffenverordening, de Monumentenverordening, de Havenverordening en de Marktverordening. Daarmee ontstaat een integraal overzicht van de van toepassing zijnde regels voor een bepaalde activiteit in de gehele gemeente of voor een bepaald gebied. Wat er ook verandert is de uniformering en standaardisering van begrippen uit de betrokken verordeningen, evenals het als bijlagen toevoegen van alle bij deze nieuwe verordening behorende nadere, algemene of beleidsregels.

De Verordening kwaliteit leefomgeving is daarnaast ook één van de voorbereidende stappen op weg naar het uiteindelijke omgevingsplan, de vervanger van alle huidige bestemmingsplannen.

In dat omgevingsplan moeten straks ook lokale regels worden opgenomen die nu nog in de diverse verordeningen staan. Inhoudelijk verandert er niet zo veel. Op termijn zullen deze en andere regels integraal worden opgenomen in het nieuwe omgevingsplan. Op deze wijze kan daar al vast ervaring mee worden opgedaan.

Inleiding

De Omgevingswet vormt de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Voor de uitvoering in de praktijk zijn verschillende instrumenten in de wet opgenomen. Het omgevingsplan is voor de gemeente één van de belangrijkste instrumenten om invulling te geven aan de Omgevingswet.

Het omgevingsplan regelt allereerst een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast kan de gemeente in het omgevingsplan regels stellen over activiteiten, bouwwerken en regels m.b.t. exploitatie. De Omgevingswet gaat uit van het principe decentraal, tenzij.

De bevoegdheid om regels te stellen ligt voor een groot deel bij de gemeenten. De overheid kan zo maatwerk leveren dat past bij de lokale omstandigheden. Alleen als dat niet anders kan, stelt het Rijk of de provincie regels.

Welke regels staan altijd in het omgevingsplan

Regels over het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving moeten in het omgevingsplan staan. Denk aan de gevolgen van activiteiten als de aanleg van een weg, het bouwen van woningen, ontgrondingen, evenementen en het aanbrengen van reclame-uitingen. Ook veranderingen van het gebruik vallen hieronder. Zoals het wijzigen van de functie van een perceel van winkel naar horeca.

De gemeente moet ook regels stellen in het omgevingsplan voor onder meer:

geluid
geur
trillingen

Welke regels mogen niet in het omgevingsplan staan

Regels mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen als een specifieke wet een onderwerp uitputtend regelt.

Ook geen regels over bepaalde onderwerpen

In het omgevingsplan mogen ook bepaalde regels niet staan. Het gaat met name om gemeentelijke regels over:

- seksinrichtingen
- handhaving van de openbare orde, bijvoorbeeld de gemeentelijke regels over veiligheidsrisicogebieden, cameratoezicht of een samenscholingsverbod, of drugs gerelateerde regels.
- gemeentelijke belastingen.

Soorten regels

Regels kunnen op verschillende manieren worden opgesteld:

- als specifieke zorgplicht voor bepaalde activiteiten
- als direct werkende regels waaraan degene die de activiteit uitvoert zich moet houden (algemene -, nadere - of beleidsregels)
- regels die stellen dat het verboden is een activiteit uit te voeren zonder dit vooraf te melden (meldingsplicht)
- regels die stellen dat het verboden is een activiteit uit te voeren zonder een omgevingsvergunning (vergunningplicht)
- regels die een activiteit in algemene zin verbieden (algeheel verbod)

De gemeente kan ook besluiten om voor bepaalde activiteiten geen regels te stellen. Dan is er geen vergunning- of meldingsplicht. Wel geldt voor die activiteiten in dat geval – als een vangnetbepaling - de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet.

Integratie van lokale regels vooruitlopend op een omgevingsplan

Het is op dit moment onduidelijk wanneer een 'definitief' omgevingsplan door uw raad kan worden vastgesteld en hoe een omgevingsplan Enschede er uiteindelijk komt uit te zien. Er is wel een door de VNG/programma Aan de slag met de Omgevingswet, ontwikkeld casco voor beschikbaar. Daar is bij de vormgeving van de nu voorliggende Verordening kwaliteit leefomgeving zo veel mogelijk rekening mee gehouden, maar vormt geen garantie dat deze verordening later 1 op 1 kan worden opgenomen in het omgevingsplan. Want dat is wel het uiteindelijke doel van de wetgever: alle regels, zowel voor activiteiten (deze verordening) als voor functies, opnemen in één integraal document: het omgevingsplan.

Wettelijke grondslag voor deze verordening

Deze nieuwe verordening wordt vastgesteld op basis van de huidige wetgeving, in dit geval op basis van artikel 149 van de Gemeentewet. Dat kan niet anders, omdat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden en daarvoor nu nog niet de wettelijke basis biedt. De in deze verordening opgenomen regels moeten op termijn een onderdeel worden van het nog vast te stellen 'definitieve' omgevingsplan. De uiterste termijn voor vaststelling van een omgevingsplan is in ieder geval 1 januari 2029.

Nog niet het (volledige) eindproduct

Het vaststellen van deze Verordening kwaliteit leefomgeving is dus niet het eindstation. Het is een eerste stap naar een integratie van lokale regels, vooralsnog in de vorm van een lokale verordening. Het is ook bedoeld om hier ervaring mee op te doen en voorts om een eerste stap te zetten in het lange en complexe traject van implementatie van de Omgevingswet.

Deze verordening is daarmee één van de voorbereidende stappen op weg naar het uiteindelijke omgevingsplan. Ook de uniformering en standaardisering van begrippen is daar een onderdeel van, evenals het als bijlagen toevoegen van alle op basis van deze nieuwe verordening, door het college vast te stellen - nadere, algemene of beleidsregels. Daarmee ontstaat een integraal overzicht van de van toepassing zijnde regels voor een bepaalde activiteit in de gehele gemeente of voor een bepaald gebied.

Opbouw van de voorliggende verordening

Om in latere instantie deze verordening zo integraal mogelijk te kunnen invoegen in het toekomstige omgevingsplan Enschede wordt uitgegaan van een structuur en opbouw die zo veel mogelijk aansluit bij de eventuele structuur er van.

Ook wordt gekozen voor een structuur waarin de begripsbepalingen van de bestaande (en in te trekken) verordeningen (geüniformeerd) worden opgenomen in een begrippenlijst, welke als bijlage bij de verordening door de raad wordt vastgesteld.

Begrippen die ook staan vermeld in één van de besluiten op basis van de Omgevingswet of die voldoende duidelijk zijn in het algemene spraakgebruik worden niet meer gedefinieerd.

Bij de verordening behorende bijlagen (kaarten, indeling in gebieden, nadere of algemene regels) worden voor de overzichtelijkheid genummerd volgens het artikelnummer waarop het is gebaseerd of waar het bij hoort. Bijlage 3.18 hoort dan bij artikel 3.18, bijlage 4.10 hoort dan bij artikel 4.10 van de verordening, enzovoorts. Op deze wijze kan een nieuwe bijlage altijd in de lopende volgorde worden ingevoegd, zonder dat met a- of b-nummers moet worden gewerkt. Dat komt de duidelijkheid en werkbaarheid ten goede.

Hoe verder na vaststelling van de verordening?

De vaststelling van een Verordening kwaliteit leefomgeving is – zoals hiervoor aangegeven – een eerste stap om te komen tot een verdergaande integratie van regelgeving. In de periode tot aan het opnemen ervan in het omgevingsplan moet blijvend worden gekeken naar mogelijkheden tot vereenvoudiging van regelgeving en tot het transformeren van vergunningstelsels naar algemene regels. Daarnaast moeten er voor diverse producten nog zogenaamde toepasbare regels worden ontwikkeld.

Toepasbare regels

De juridische regels zijn altijd leidend, maar voor een burger niet altijd even duidelijk. Toepasbare regels zijn een vorm van dienstverlening om de initiatiefnemer op heldere wijze te laten weten wat op een bepaalde locatie moet en mag. Toepasbare regels staat voor de begrijpelijke vertaling van juridische regels. En de daarbij behorende vragenboom gebruik je om vragen en antwoorden naar een bepaalde uitkomst toe te leiden: geen regels van toepassing, meldplicht, vergunningplicht, informatieplicht of verboden.

Toepasbare regels worden gemaakt als een service voor met name burgers. Zonder toepasbare regels zijn er (voor de burger) geen checks mogelijk op lokale regels en ook geen aanvraagformulieren waarin de lokale vragen en indieningsvereisten naar voren komen. Vanuit het oogpunt van digitale dienstverlening is het maken van toepasbare regels gewenst. In regionaal verband wordt hier momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van toepasbare regels voor de meest voorkomende activiteiten.

Beoogd effect

een eerste proeve van een geïntegreerde Verordening kwaliteit van de fysieke leefomgeving, waarin zo veel mogelijk bestaande gemeentelijke regels voor activiteiten (niet zijnde bouwen of het gebruik) in de fysieke leefomgeving zijn opgenomen.

NB: Het gaat derhalve niet om ruimtelijke regels die bijvoorbeeld zijn opgenomen in de bestemmingsplannen.

Argumenten

1.1 Het vaststellen van de Verordening kwaliteit leefomgeving biedt een meer geïntegreerd overzicht van de toepassing zijnde regels

De verordening is één van de voorbereidende stappen op weg naar het uiteindelijke omgevingsplan. Ook de uniformering en standaardisering van begrippen is daar een onderdeel van, evenals het als bijlagen toevoegen van alle op de in deze nieuwe verordening opgenomen nadere, algemene of beleidsregels. Daarmee ontstaat een integraal overzicht naar de van toepassing zijnde regels voor een bepaalde activiteit in de gehele gemeente of voor een bepaald gebied.

De bijlagen maken weliswaar een onderdeel uit van het pakket aan regels maar voor een groot deel betreft het nadere - of beleidsregels die door het college en de burgemeester zijn/worden vastgesteld. Het gaat in dit raadsvoorstel om de bijlagen waarvoor de raad bevoegd is:

- bijlage 1.2 Begrippenlijst bij de verordening,
- bijlage 8.1. Aanwijzing gemeentelijk vaarwater
- bijlage 10.1 Begrenzing binnenstad i.r.t. verbranden afval
- bijlage 14.2 Overzicht bedragen bestuurlijke boete

2.1 Vaststelling van deze verordening leidt tot (gedeeltelijke) intrekking van een aantal verordeningen

Het bundelen van vier verordeningen in een Verordening kwaliteit leefomgeving Enschede en een groot aantal regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening leidt tot het intrekken van deze verordeningen en een deel van de APV. De intrekking loopt parallel met het in werking treden van de nieuwe verordening.

Risico's

De risico's zijn zeer beperkt omdat nog steeds sprake is van een verordening welke is vastgesteld op basis van artikel 149 van de Gemeentewet en het - op een enkele uitzondering na qua redactie en technische aanpassing - gaat om het 1 op 1 opnemen van bestaande regels.

Financiële dekking van het voorstel

er is geen sprake van kosten

Alternatieven

Een alternatief is het niet vaststellen van deze verordening. Dan blijven de betrokken 5 verordeningen ongewijzigd in stand en moeten deze op een later moment worden geïntegreerd in hetzij een verordening hetzij (als dat op dat moment beschikbaar is) in het omgevingsplan. De opgestelde concept Verordening kwaliteit leefomgeving blijft daarvoor dan beschikbaar. Er wordt dan echter niet een eerste stap gezet op de route naar integratie van regelgeving van een eerste stap naar implementatie van regelgeving in uiteindelijk het omgevingsplan.

Participatie

Het gaat om **bestaande** regelgeving, waarover in het verleden mogelijk participatie heeft plaatsgevonden. Overigens gaat het om algemene, de burgers bindende, regels en niet om specifieke initiatieven.

Communicatie

regulier

Communicatie met direct betrokkenen

er is geen sprake van direct betrokkenen

PR over het besluit

neen

Rechtsgeldige bekendmaking van gemeentelijke regelgeving

bekendmaking via het Gemeenteblad en decentrale.regelgeving.overheid.nl waarbij wordt aangegeven dat deze verordening in werking treedt 3 maanden na de vaststelling ervan door uw raad (zie onder Vervolg)

Vervolg

- (1) De vaststelling van een Verordening kwaliteit leefomgeving is – zoals hiervoor al aangegeven - een eerste stap om te komen tot een verdergaande integratie van regelgeving. In de periode tot aan het opnemen ervan in het omgevingsplan moet blijvend worden gekeken naar mogelijkheden tot vereenvoudiging, het alsnog toevoegen van andere regels en tot het transformeren van vergunningstelsels naar algemene regels. Daarnaast moeten er voor diverse producten nog zogenaamde toepasbare regels worden ontwikkeld.
- (2) Voor wat betreft de Havenverordening wordt opgemerkt dat dit een product betreft van de 5 gemeenten met een haven in Twente. De Havenverordening is in december 2020 geactualiseerd vastgesteld door uw raad (en de raden van de andere 'Twentekanaal-gemeenten'. Dat was onder meer noodzakelijk voor het creëren van een juiste grondslag voor het heffen van havengelden (in combinatie met de Havenkosten-verordening en de Legesverordening). Deze recente Havenbeheerverordening 2021 wordt qua inhoud 1 op 1 opgenomen in de Vkl. Verder gaan de betrokken gemeenten - op initiatief van Enschede - met elkaar in gesprek over mogelijkheden tot deregulering in relatie tot de veelheid aan vergunningstelsels die in de verordening zijn opgenomen. De verwachting is dat dit op termijn zal leiden tot meer algemene regels en meldingen en minder vergunningen voor de in deze verordening opgenomen activiteiten..
- (3) Na de vaststelling van deze verordening zullen ook aanvraagformulieren en formats voor te nemen besluiten, alsmede de informatie hierover op de website van de gemeente moeten worden aangepast aan de nieuwe wettelijke grondslag uit de verordening.
- (4) Na de vaststelling van deze verordening zal ook de Legesverordening moeten worden aangepast aan de nieuwe wettelijke grondslag van legesheffing voor aanvragen vergunningen op basis van de Vkl. Het

betreft dan een 'technische' wijziging, waarbij niet de bedragen maar enkel de grondslagen voor heffing worden aangepast.

De onder (3) en (4) genoemde overwegingen leiden er ook toe dat de Verordening kwaliteit leefomgeving om deze verordening 3 maanden na de datum van vaststelling van uw raad in werking te laten treden. Dat kan zonder bezwaar omdat er inhoudelijks niets verandert en de vigerende verordeningen tot dat moment van toepassing blijven. Binnen die termijn is het mogelijk om zowel de Legesverordening als de betreffende aanvraagformulieren, formats en informatie op de gemeentelijke website aan te passen.

Bijlagen

- raadsbesluit vaststelling Verordening kwaliteit leefomgeving
- Verordening kwaliteit leefomgeving inclusief diverse bijlagen
- Transponeringstabel van APV naar Verordening kwaliteit leefomgeving
- Transponeringstabel van Havenverordening naar Verordening kwaliteit leefomgeving
- Transponeringstabel van Afvalstoffenverordening naar Verordening kwaliteit leefomgeving
- Transponeringstabel van Marktverordening naar Verordening kwaliteit leefomgeving

Burgemeester en Wethouders van Enschede, 14 december 2020

de loco-Secretaris,

de Burgemeester,

E.A. Smit

drs. H.J. Meijer
